

中山間地域における投票所の削減とその対応策

Reduction of Polling stations in Mountainous areas and Countermeasures

光 延 忠 彦

(総合政策学部総合政策学科)

キーワード：中山間地域 投票率 投票所数 浜田市 移動期日前投票所

1. はじめに

近年、日本国による「地方の創生」が提唱される中、島根県に特徴的な中山間地域を主な行政領域とする地方では、こうしたところで生起される課題に応答しようという意識が旺盛で、この点は住民の政治への参加としての選挙における投票行為についても例外ではない。例えば、衆議院議員選挙の投票率では、戦後、第1回の46年選挙で島根県は78.81%を上げ、第2回で若干下がるものの、それでも76.86%を記録して、第3回では89.92%、これ以降、直近の2012年の選挙まで47都道府県の中で最も高い投票率を維持して来たのである。

こうした高い投票率は、衆議院議員選挙の選挙制度が変更された96年選挙以降でこそ70%台に低下するものの、49年選挙から93年選挙までの44年間継続された。こうした状況は参議院選挙でもほぼ同様で、これらによって島根県の国政選挙における投票率は高いということで著名になったのである。

図1 衆議院議員選挙における島根県の投票率の推移¹ (%)

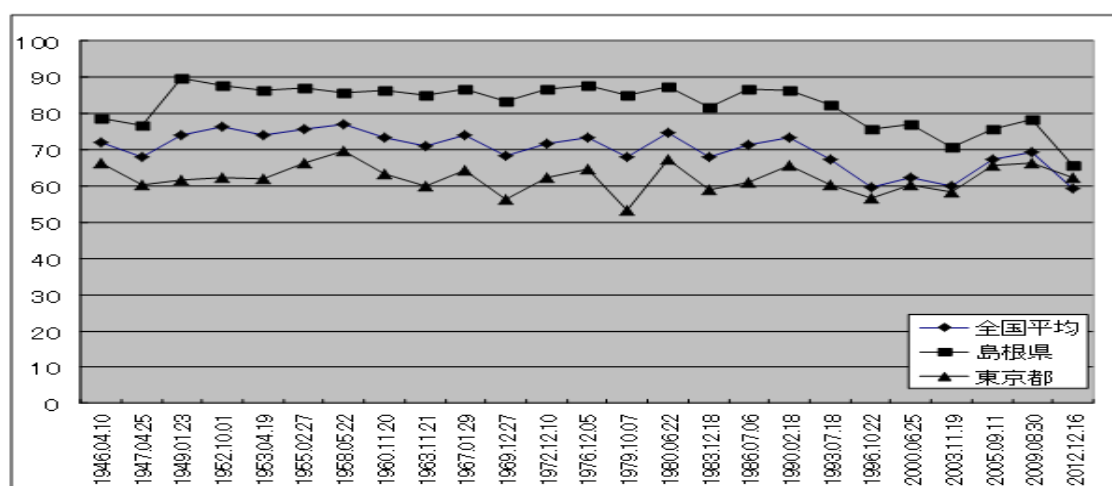
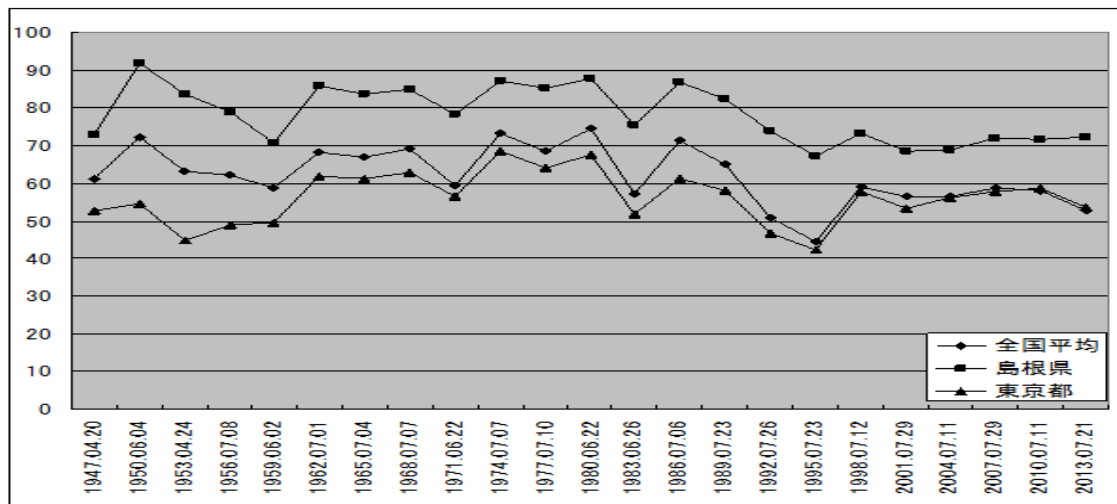


図 2 参議院議員選挙における島根県の投票率の推移²(%)



しかしながら、こうした高い衆議院議員選挙における投票率も、90年代の中葉期以降減少傾向を示すようになった。それまで約80%台であったそれが、中葉期以降では70%台、そして2000年代に入ると60%台にまで低下したのである。こうした傾向は参議院選挙においても同様であった。しかも、15年の通常国会で、選挙権年齢が20歳から18歳に引き下げられて、島根県内の高校生の3人に1人が有権者になった16年7月の参議院選挙では、従来の予想を覆す結果も引き起こされた。すなわち、島根県内で1万2896人も有権者が新規に登録されたにも拘わらず、投票率は18歳42.で全国平均が51.3%に対し、島根県では45%、19歳に至っては全国平均42.3%に対し32.8%と言ったように、新有権者の投票率は全国平均を大きく下回ったのである。実は、島根県立大学総合政策学部の所在する島根県浜田市においても、こうした傾向が重複されていた。なぜ、このような状況に帰結したのであろうか。

本稿は、こうした問題意識に沿って取り組んだ島根県立大学総合政策学部の投稿者の担当する演習学生が、「投票誘因 (incentive)」という視角から、島根県はもとより、県内自治体、さらに学部の所在地である島根県浜田市の事例を含む、選挙における理論的な課題と、それに伴う国政選挙に関する課題を整理し、投票率の向上に努める方策としては、「どのような方法があるのか」、この点を明かにしたのが本稿の経緯である。

以下、こうした成果に関わる先行研究の状況を概観し、そのことから認識できる理論的課題について言及する。その上で投票率と投票所についての関係とこの点から示唆される具体的な事例を島根県浜田市のケーススタディから把握し、最後に学生の選挙研究における教育の実践と課題について考える。

2. 先行研究と分析枠組み

もとより、都市規模による選挙分析や、全国を対象とした投票率の状況などについて、またその要因についても、先行研究が多く蓄積されている³。例えば、投票参加についての日本における研究では、有権者の心理要因、天候や選挙区の特徴などの環境要因を独立変数とした有権者の投票行動の説明の議論が中心であった。

しかしながら、投票率の低下、つまり棄権者数の増加については、投票者や棄権者の都合のみならず、当日の有権者の置かれた投票制度やその運用などの、いわゆる自治体における選挙の管理行政にも依るように考えられる。つまり、国政選挙や地方選挙など、いずれの選挙においても選挙を実施する根拠は、公職選挙法、地方自治法などの関係法令に依っているのである。こうした点があればこそ、13年5月の公職選挙法の改正によって、同年7月の参議院議員選挙では、05年の市町村合併の後でははじめて、投票を保証する「場」としての投票所の「数」が、減少への一途を辿る結果となって、多くの関心が集中した⁴。地方紙でもこの点は大きく報道されたのである。特に、中山間地域に位置付けられる島根県浜田市では有権者の自宅から投票所までの距離が従来にも増して延びたことから、若者はもとより、高齢者の投票機会の保証にも大きく焦点が移ったのであった⁵。

一方、選挙における投票率の向上の要因として、特に若い世代の有権者は、選挙制度や政党配置などの政治状況によって、また政策などが多様化したり、複雑化する中では、「いったい、どの政党や候補者に投票したら良いのか判断がつかない」と言った状況に置かれていた⁶。このため、単に「選挙に行こう」と勧誘するのみでは投票率の向上は望めないと言う帰結に至った。こうした背景では、若い世代の有権者は、政治や選挙自体にあまり関心を持っておらず、選挙自体が非日常的な行為のため、これに馴染みにくいという面があると言う点も長らく指摘されて来たところである。このため、若者の投票率の向上には、投票を促す誘因が重要になったと考えられる。この点で、参考になるのが次の定式である。ここではダウنزの合理的選択モデルを援用する⁷。

すなわち、

「有権者が投票した候補者が当選した場合の利益 (A)」×

「有権者の投票の有無が、候補者の当落を左右する確率 (B)」

－「投票に関わるコスト (C) = D」である。

この定式のDが0より大きいかわりに否かによって、 $D < 0$ の場合は、投票に行かない(1票の価値が小さい)が、 $D > 0$ の場合は投票する(1票の価値が大きい)と言う解釈である。その際、Aは、「有権者が投票した候補者が当選した場合の利益」であるが、島根県内の同じ自治体での同じ選挙での投票率の差異を見

ているので比較の条件は一定となり（他の変数の統制）、また、 B は、「有権者の投票の有無が、候補者の当落を左右する確率」として、例えば島根県内の同じ選挙での異なる地域の比較のため、比較の条件は一定となる。そして、 C は、「投票に関わるコスト」に当たるが、この「コスト」を「投票のために要する費用」と考えると、「投票所までの移動距離の変化に似て、投票所の削減による新投票所までの有権者の移動に伴う出費」、すなわち、「投票に関わる煩わしさ＝住民票の異動に伴う出費」と操作化すると、1票の価値 $(D) > 0$ で大きくなり、投票 $(+)$ \rightarrow 投票率 $(+)$ で1票の価値 $(D) < 0$ 小さくなり、棄権 $(-)$ \rightarrow 投票率 $(-)$ 、つまり、このコストの状況が投票率を左右すると考えるのである。つまり、 $A \times B - C = D > 0$ もしくは $D < 0$ 、従って、投票機会の保証は、「 C 」のあり方に依存するということになる。これに沿って次に投票について考える。

3. 投票の保証と投票所の状況

そもそも選挙とは、有権者が選挙人名簿に沿って、投票所で投票用紙を交付され、予め立候補している候補者名を、あるいは政党名について投票用紙に記載して投票箱に投じると言う一連の行為で、「選挙」と言う政治への参加が保証されるという仕組みである。投票は、こうした一連の過程で成立する概念であるため、有権者の意思を受ける装置としての投票所は、投票率と相まってその分布の状況が重要になるのである。この点を次に見よう。

表 1 島根県内全自治体の投票所数の推移⁸

島根県内全自治体の投票所数の推移

選挙年	島根県	松江	浜田	出雲	益田	大田	安来	江津	雲南
1976.12.15	1065	140	107	161	72	70	60	45	105
1979.10.07	1056	140	107	161	63	69	61	45	105
1980.06.22	1055	140	107	161	63	69	60	45	105
1983.12.18	1035	139	107	146	63	69	54	45	105
1986.07.06	1034	139	106	146	63	69	54	45	105
1990.02.18	1034	140	107	146	63	69	53	46	104
1993.07.18	1027	141	108	142	63	64	53	46	104
1996.10.22	1028	143	108	141	63	64	53	46	104
2000.06.25	998	144	108	135	63	57	37	45	103
2003.11.19	989	140	106	134	62	57	35	46	103
2005.09.11	969	139	105	134	62	57	35	46	103
2009.08.30	876	135	104	89	62	56	35	28	103
2012.12.16	698	98	78	89	55	56	33	28	38

奥出雲	飯南	川本	美郷	邑南	津和野	吉賀	海士	西ノ島	知夫	隠岐の島
42	29	20	33	39	39	24	14	13	6	46
42	29	20	33	39	39	24	14	14	6	45
42	29	20	33	39	39	24	14	14	6	45
42	29	20	33	39	39	25	14	14	6	46
42	29	20	33	39	39	25	14	14	6	46
42	29	20	33	39	38	25	14	14	6	46
42	29	20	33	39	38	25	14	14	6	46
42	29	20	33	39	38	25	14	14	6	46
42	29	20	33	39	38	25	14	14	6	46
42	29	20	33	39	38	25	14	14	6	46
42	29	19	17	39	38	25	14	13	6	46
42	20	13	17	39	29	25	14	13	6	46
16	20	13	17	24	29	25	14	13	6	46

18

表 1 は島根県内全自治体の市町村の合併後の投票所の数を明示している。すなわち、島根県内の多くの自治体は 05 年の「平成の市町村合併」で統合されたため補正後の投票所の数を衆議院選挙の都度表現している。これに依れば、投票所の数は市部では減少しても町村部ではほぼ一定している。しかし、次の表 2 を見ると有権者数と投票所数との関係において、換言すれば人口の減少増加と投票所数との関係もが示唆されるのである。

表 2 島根県内市部、町村部における有権者数と投票所数の増加率の推移⁹

島根県内市部、町村部における有権者数と投票所数の増加率の推移

市部増加率		町村増加率			
有権者増加率	所数増加率	有権者増加率	所数増加率	有権者増加率	所数増加率
1958.05.22	1	1958.05.22	1	1	1
1960.11.20	1.05	1960.11.20	1.04	0.98	0.99
1963.11.21	1.01	1963.11.21	1	0.97	1.01
1967.01.29	1.01	1967.01.29	0.99	0.95	0.99
1969.12.27	1.07	1969.12.27	0.93	0.99	0.97
1972.12.10	1.02	1972.12.10	0.95	0.99	1
1976.12.05	1.05	1976.12.05	0.93	1	0.99
1979.10.07	1.03	1979.10.07	0.96	1.01	1
1980.06.22	1.01	1980.06.22	1	1	1
1983.12.18	1.03	1983.12.18	0.99	1	0.98
1986.07.06	1.02	1986.07.06	1	0.99	1
1990.02.18	1.02	1990.02.18	1.01	0.99	1
1993.07.18	1.02	1993.07.18	0.99	0.99	0.99
1996.10.22	1.02	1996.10.22	1.01	1	1
2000.06.25	1.02	2000.06.25	0.98	1	0.97
2003.11.19	1.01	2003.11.19	0.99	1	0.99
2005.09.11	1.33	2005.09.11	2.12	0.51	0.56
2009.08.30	1.03	2009.08.30	1.04	0.8	0.71
2012.12.16	1.05	2012.12.16	0.81	0.64	0.78
相関係数		0.9294	相関係数		0.9488

11

つまり、対前回選挙で有権者数と投票所数の増加率を市部と町村部で、特に 90 年代中葉期以降で見ると、市部では有権者数が増加傾向にあるにも拘わらず、投

票所数はむしろ逆に減少して有権者数の増加率とは逆の状況になっていることが分かる。しかしながら、町村部では有権者数が減少傾向であるにも拘わらず、投票所数は、市部ほど減少せずほぼ一定の状況のようにさえ確認できる。つまり、町村部では、投票所数は有権者数が減ってもほぼ一定に保たれたということになるが、この点は、それだけ投票の受け皿としての投票所が機能したということでもあり、有権者の投票保証に寄与したと考えられる。この点を次に、学生の調査による総合政策学部の学生の居住地である島根県浜田市選挙管理委員会の事例で確認して見よう。

4. 投票の保証のための浜田市の事例

画像 1 島根県浜田市の移動期日前投票所¹⁰



画像は 16 年 7 月の参議院議員選挙で、島根県浜田市選挙管理委員会が全国ではじめての試みである「移動期日前投票所」を設置した模様を取り挙げたものである。表 1 でも分かるように、島根県浜田市の場合も 05 年の合併で約 40 強の投票所を閉鎖した経緯がある。ただ、国政選挙であっても、投票所数の決定は基礎自治体の裁量になっている関係でこうした決定がなされた訳である。

69 年に旧自治省選挙部が提示した投票所の設置基準に従えば、市区町村などの基礎自治体では、投票所を 1 箇所設置する必要はあったが、この点が保証されればそれ以上に投票所数を増やすか否かは正に基礎自治体の裁量とされた¹¹。すなわち、国政選挙における選挙に関する執行の事務経費は、原則として国費で賄われ、実施に当たっての事務として自治体の選挙管理委員会が順守しなければならなかった点は、有権者数 3000 人以上の投票所は作らないという一点のみであったのである。

しかしながら、こうした制度についての見直しが行われた。まず、市町村合併に伴う投票所数の削減である。多くの自治体は 05 年度の合併特例債の発行期限から、それまでに合併をしたため、合併前の市町村の投票所数を継続して合併後にまで維持させた自治体もあれば、合併を期に投票所数を削減した自治体もあって、これは合併自治体間における合併条件から差異が生じた。合併条件が投票所数を維持することであった自治体もあれば、逆に、合併を期に削減した自治体もあったのである。島根県内の場合では、出雲市、江津市、飯南町、川本町、津和野町の 5 市町村は合併に合わせて投票所数を削減していた。この分岐となった選挙は 07 年参議院選挙と 09 年の衆議院選挙であった（表 1）。

例えば、島根県内 A 自治体の選挙管理委員会事務局での調査では、市町村合併に伴って職員定数は見直されたが投票所数は依然として合併前の状況であったため、国政選挙の事務の実施に際し、当該自治体は大きな負担を担ったということであった。このため、その後の選挙の際に間に合うように、当該自治体選管職員は、投票所を削減する地域に出向いて地域協議会などの住民組織と選挙管理委員会事務局との協議の上で削減に踏み切ったという経緯があったということである。同じ中山間地域として特徴づけられる中国地方では、島根県、鳥取県、岡山県の 3 県は 07 年の統一地方選挙時の投票所数から 11 年の統一地方選挙時での投票所数の比較で見ると、削減率は 10% 以上にも及んでいたことが明らかになっている。一方で、合併直後には削減できなかった自治体も島根県内では松江市などいくつか存在した。このように自治体によって事情は異なったのである。

こうした中で、投票所の減少によって有権者の利便性が低下することを確保する目的で、また投票所までが遠距離になる地域の特に高齢者には移動手段が少ないことも要因として有権者のために投票機会の保証と言う意味で、投票所とするために公用車に記載台などを設置し、立会人 2 名をはじめ選挙管理人 1 名を配置

した移動期日前投票所も島根県浜田市で登場した。

表 3 移動期日前投票所の効果¹²

移動投票所の効果 (島根県浜田市選挙管理委員会事務局資料より)				
投票所	有権者数	移動投票所利用者数	移動投票所利用率%	投票率%
A	29	15	51.7	82.76
B	27	13	48.1	85.19
C	10	6	60	90
D	16	8	50	87.5
E	12	1	8.3	58.33
F	15	9	60	80
G	21	10	47.6	61.9
H	21	6	28.6	80.95
合計	151	68	45	

22

表 3 によると、投票者の 57%が移動投票所を利用(有権者数 151 人中の 68 人)していた。この島根県浜田市の移動期日前投票所の仕組みは小集落での対応策であったが、しかしこうした方法は投票率と投票所数との関係を考える上で汎用性が高いように考えられる。

5. おわりに

本稿は、2015 年度の浜田市と当研究室との共同研究の成果を演習生の調査研究の事例として取り上げたものであるが、こうした調査によって得られた知見について取りまとめ締めくくりとしたい。

まず、90 年代中葉期以降の島根県の国政選挙における投票率の低下傾向に対する対応策としての、島根県浜田市の新設した伊藤期日前投票所の方策は、その後、灰聞するに際し、多くの他自治体のモデルとなったと言う点で、中山間地域における一つの方策と考えられると言うことが指摘できる。

次に、こうした自治体の独自の対応策は、国政選挙と言っても選挙の管理行政が自治体の裁量に任されていたと言う点で、可能であったと考えられる。2000 年代以降の地方分権の潮流下、自治体の裁量を通じた地域政策の実施は、地方創生の目的にも合致するものと言えよう。

そして最後に、こうした学生の自立性の下での調査研究は、教室内で獲得する専門的な知識と相まって行政の実際を知る上でも意義深いものとなった印象である。

謝辞

この研究を進めるにあたっては、2020 年度の島根県立大学北東アジア研究センター所管の北東アジア地域学術交流研究助成金の助成を得た。仮に本稿に成果があるとすればこれに負うところが大きい。ここにその旨を記して改めて謝意を表したい。

【注】

- ¹ 光延忠彦「国政選挙における島根県と東京都の投票率の差異に関する比較研究(1)」千葉大学大学院人文社会科学部研究科(編)『人文社会科学研究』第30号、2015年、67頁。
- ² 同上。
- ³ 西澤由隆「地方選挙における投票率—合理的有権者の投票行動—」『都市問題』第82巻第10号、1991年10月号、27—44頁。宮野 勝「総選挙における投票率の説明」『社会学評論』第40巻第2号、1989年、166—179頁。小林良彰「議員定数不均衡に関する計量分析」『都市問題』第82巻第7号、1991年7月号、75—86頁。森脇俊雅「合併と地方議会活動—議員アンケート調査の分析を中心として—」『年報 選挙研究』NO.23、2008年、82—90頁。永山正男『年報 選挙研究』No.12、1997年、98—121頁。小林良彰「投票行動と政治意識に関する計量分析」『年報 選挙研究』No.2、1987年、26—63頁。松本正生「無党派時代の終焉—政党支持の変容過程—」『年報 選挙研究』No.21、2006年、39—50頁。松本正生「「そのつど支持」の政治的脈絡」『年報 選挙研究』29巻2号、2013年、60—73頁。浅野和生「戦前選挙における町村単位の集団投票—第16回～第20回総選挙における熊本第一区の投票結果の分析—」『年報 選挙研究』1988年、90—105頁。三船 毅「参議院選挙投票率の推移—選挙動員効果からみた亥年現象—」『年報 選挙研究』24巻1号、2008年、69—94頁。三船 毅・中村 隆「衆議院選挙投票率の分析—1969年から2005年における年齢・時代・世代の影響—」『年報 選挙研究』25巻2号、2009年、83—105頁。飯田 健「投票率の変化をもたらす要因—投票参加の時系列分析—」『年報 選挙研究』25巻2号、2009年、107—118頁。田中善一郎「雨の選挙学(その1)—第三十五回衆議院議員総選挙の分析—」『通産ジャーナル』第13巻第7号、1980年、50—58頁。田中善一郎「雨の選挙学(その2)—第三十五回衆議院議員総選挙の分析—」『通産ジャーナル』第13巻第8号、1980年、40—52頁。田中善一郎「雨の選挙学(その3)—第三十五回衆議院議員総選挙の分析—」『通産ジャーナル』第13巻第9号、1980年、88—99頁。『年報 選挙研究』No.4、1989年。『年報 選挙研究』No.1、1986年。日本選挙学会編『棄権の実証的研究』選挙研究シリーズNo.10、1992年。山田真裕「投票率の要因分析 —一九七九—八六年総選挙」『年報 選挙研究』No.7、1992年、100—116頁。
- ⁴ 島根県のことについては「投票率日本一の現場から(上)」『山陰中央新報』1993年7月13日、朝刊。
- ⁵ 姫路市選挙管理委員会編『投票区及び投票所の見直しについて』姫路市選挙管理委員会、2010年。箕面市選挙管理委員会編『箕面市における投票区・投票所の見直しについて』箕面市選挙管理委員会、2010年。小西健太他『投票区

割り最適化のための多目的進化計算アルゴリズムにおける局所探索法の有効性』関西大学政策グリッドコンピューティング実験センター、2008年。鈴木勉『国政選挙投票所の削減と再配置』2011年。

⁶ 総務省、文部科学省編『私たちが拓く日本の未来』2015年。

⁷ Downs, Anthony., *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, 1957, pp.25-42.

⁸ 光延忠彦「国政選挙における島根県と東京都の投票率の差異に関する比較研究(2)」千葉大学大学院人文社会科学研究科(編)『人文社会科学研究』第31号、2015年、39頁。

⁹ 同上、38頁。

¹⁰ 島根県浜田市選挙管理委員会より提供。

¹¹ この根拠法は、総務省設置法第14条及び地方財政法第10条の4、そして公職選挙法第263条であり、国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律等であった。

¹² 島根県浜田市選挙管理委員会より提供。

【参考・引用文献】

(公財) 明るい選挙推進協会(編)『Voters』No.25 (公財) 明るい選挙推進協会、2015年4月。

(公財) 明るい選挙推進協会(編)『Voters』No.26 (公財) 明るい選挙推進協会、2015年6月。

小林良彰『選挙・投票行動』東京大学出版会、2000年。

総務省(編)『私たちが拓く日本の未来』総務省、2015年。

谷口将紀『現代日本の選挙政治 選挙制度改革を検証する』東京大学出版会、2004年。

光延忠彦「国政選挙における島根県と東京都の投票率の差異に関する比較研究(1)及び(2—完)」千葉大学大学院人文社会科学研究科(編)『人文社会科学研究』第30号及び31号、66-78及び35-47頁。